



AVIS

CCE 2022-0868

**Le logement abordable,
durable et de qualité**

CCE
Conseil Central de l'Economie
Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
CRB





**Avis de la CCS Construction
sur le logement abordable, durable et de qualité**

**Bruxelles
25.03.2022**

Saisine

Le droit à un logement décent est inscrit dans l'article 23 de la constitution belge, dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE, dans le socle européen des droits sociaux, ainsi que dans les « Objectifs de développement durable » de l'ONU. En pratique, l'exercice du droit à un logement décent s'avère toutefois problématique, en particulier dans des situations de pauvreté et de précarité. Et ce car, la Belgique, à l'instar d'autres pays européens, est confrontée à un manque de logements abordables et de qualité. Les causes de cette pénurie sont détaillées dans la note documentaire « Quelles pistes pour solutionner la crise du logement abordable et de qualité ? »¹. L'accès à un logement décent étant un droit fondamental, il est par conséquent légitime de vouloir mettre en œuvre des solutions afin de pouvoir fournir une offre adéquate de logements abordables et de qualité. Ceci est de plus en cohérence avec la volonté du secteur de la construction de collaborer intensément à la mise en place d'une politique climatique ambitieuse sur les plans économique et social², d'une part par des innovations durables et d'autre part en tant que partenaire des pouvoirs publics dans la réalisation d'une infrastructure durable.

Par « logement de qualité durable », les partenaires sociaux du secteur de la construction entendent un logement qui satisfait au minimum aux exigences minimales de confort, de sécurité et de salubrité définies dans les codes régionaux du logement, aux exigences minimales de performances énergétiques (niveau de consommation énergétique, type d'énergie utilisée, ...) définies dans les réglementations PEB régionales, ainsi qu'aux réglementations relatives à l'aménagement du territoire (dont « Stop Béton »). Le concept de « durabilité » - logement respectueux de son environnement et économe en énergie - est ainsi complètement inclus dans celui de « logement de qualité durable ». Cette importance de prendre en compte l'aspect de durabilité des logements et de tendre vers des logements durables à consommation d'énergie quasi nulle a été exacerbée par la guerre en Ukraine qui a accentué la flambée des prix de l'énergie observée ces derniers mois suite à la relance de l'économie post-COVID-19. Il s'en est suivi un déclic des dirigeants de l'Union européenne pour sortir des énergies fossiles et ainsi réduire la dépendance énergétique de la Belgique – et plus largement de l'Union européenne³ - envers les pays exportateurs de produits fossiles et la vulnérabilité des ménages aux fluctuations du coût des énergies. La transition du parc de logements tant privé que public – et plus largement de l'ensemble du bâti – vers un parc à consommation d'énergie quasi nulle est un pas dans cette direction. Elle permettra de limiter à long terme l'impact des futures crises énergétiques sur les ménages et les entreprises.

Selon les partenaires sociaux du secteur de la construction, les solutions pour tenter de résoudre la crise du logement abordable, durable et de qualité ne sont pas exclusives étant donné le besoin massif en logement abordables et de qualité. Il est de plus important de noter qu'en Belgique de nombreuses interactions existent entre les compétences fédérales, régionales et communales au niveau de la politique du logement et de la politique énergétique. Les partenaires sociaux de la construction estiment dès lors qu'il sera crucial de travailler autant que possible de manière cohérente entre les niveaux politiques de notre pays, ce qui est actuellement trop peu le cas, tout en respectant les spécificités socio-économiques et les compétences de chaque entité.

¹ Voir doc. [CCE 2022-0869](#).

² Cf. Avis « Le nouvel accord de gouvernement examiné du point de vue du secteur de la construction », [CCE 2020-2380](#); Mémorandum « Le secteur de la construction, partenaire d'une politique climatique ambitieuse sur les plans économiques et social », [CCE 2019-0950](#).

³ La Commission européenne a d'ailleurs présenté un plan pour réduire de deux tiers les importations de gaz russe de l'UE dès 2022 et pour la sortie complète de la dépendance fossile de l'UE à l'égard de la Russie d'ici 2027.

AVIS

La politique sociale du logement, un levier important pour résoudre la crise du logement durable, abordable et de qualité

Selon les partenaires sociaux du secteur de la construction, la politique sociale du logement est un levier important pour répondre à la crise du logement abordable et de qualité et aux difficultés d'accès au logement pour les ménages à revenu limité. Face au manque de logements abordables et de qualité, la création de logements sociaux permet d'agir directement en augmentant l'offre de logements abordables à destination des publics précarisés. La politique sociale du logement sert aussi des objectifs plus larges tels que la lutte contre la pauvreté, l'accompagnement social vers le bien-être, travail et la santé, la politique spatiale (densification), le renouveau des villages et villes, ainsi que la politique énergétique et les objectifs climatiques. Les partenaires sociaux de la construction précisent, dans ce cadre, que par « création de logements sociaux », ils entendent toutes formes de création de logements sociaux (par ex. acquisition de logements privés par les AIS) - dont les formes innovantes (par ex. projet de logements modulaires) – et pas uniquement la construction de nouveaux logements publics par les sociétés de logement social.

En Belgique, on observe une pénurie importante de logements sociaux et une grande partie du parc existant est considéré comme étant en mauvais état. Le pourcentage de ces logements par rapport au marché résidentiel total reste très faible en Belgique (environ 6%), en comparaison à d'autres pays européens (17% en Autriche, 18% en France, 21% au Danemark, 33% aux Pays-Bas). Fin 2020, le stock de logement social en Belgique est estimé à près de 302 000 unités (dont environ 102 500 en Wallonie, 40 000 à Bruxelles et 159 500 en Flandre), tandis que plus de 256 000 ménages sont sur une liste d'attente pour un logement social (dont environ 37 500 en Wallonie, 50 000 à Bruxelles et 169 000 en Flandre). Malgré l'offre complémentaire des agences immobilières sociales (AIS), ces chiffres montrent clairement que l'offre de logements sociaux est largement insuffisante dans les trois Régions du pays. Afin de pouvoir répondre à la demande effective de logements sociaux, il faudrait presque doubler le stock actuel et atteindre un pourcentage de logement social par rapport à l'offre totale de logement supérieur à 10%.

La pénurie de logements sociaux de bonne qualité est le résultat de la faiblesse des investissements des pouvoirs publics depuis les années 70 dans la création et la rénovation de logements sociaux, ainsi que de la sous-utilisation des budgets alloués par les Régions à la construction et à la rénovation des logements sociaux. Dans ce contexte, les partenaires sociaux du secteur de la construction saluent la volonté des différents gouvernements de changer de paradigme, notamment à travers les investissements à destination des logements sociaux prévus dans le Plan national pour la reprise et la résilience (PRR) pour un montant total de près de 265 millions d'euros sur la période 2021-2026, mais aussi à travers les budgets régionaux alloués au logement social prévus dans les accords de gouvernement et divers plans (dont le Plan d'urgence logement 2020-2024 de la Région Bruxelles-capital et le plan wallon d'investissement 2020-2024 pour la rénovation du logement public).

Dans la note documentaire « Quelles pistes pour solutionner la crise du logement abordable et de qualité ? »⁴, les besoins totaux en investissements en matière de construction et de rénovation des logements sociaux sur l'ensemble du territoire belge ont été estimés entre 62,3 et 94,6 milliards d'euros sur la période 2020-2040, soit un besoin d'investissement annuel de 3,1 à 4,7 milliards d'euros⁵. Ces investissements doivent permettre d'atteindre un parc de logements sociaux suffisant pour répondre

⁴ Voir doc. [CCE 2022-0869](#).

⁵ Il est à souligner que la majorité des besoins d'investissement dans le logement social concernent la création de nouveaux logements pour répondre à la demande : entre 52,8 et 75,5 milliards d'euros (hypothèse moyenne).

à la demande, ainsi qu'un parc social à consommation d'énergie quasi nulle (en moyenne max. 100 kWh/m²) d'ici 2040⁶.

Ces chiffres montrent clairement que de nouveaux investissements dans le parc de logement social s'imposent tant au niveau de la construction et de l'acquisition de nouveaux logements sociaux que dans la rénovation des logements sociaux existants. Des investissements conséquents dans le parc de logements sociaux seront ainsi indispensables d'une part pour permettre l'atteinte des objectifs climatiques et d'autre part pour répondre à la demande de logements sociaux. Ces investissements peuvent également jouer un rôle déterminant à l'appui d'une reprise qui perdure et qui soit économique et inclusive suite à la crise sanitaire du coronavirus et la flambée des prix de l'énergie.

A cette fin, les partenaires sociaux de la construction estiment qu'il convient de :

- Fixer des objectifs climatiques et énergétiques ambitieux pour chaque projet de construction et de rénovation de logements sociaux ;
- Augmenter les investissements dans la rénovation et la création de logements sociaux, via des budgets publics mais également via l'appel à des investisseurs privés ;
- Simplifier et accélérer les procédures d'attribution des subsides pour la construction et la rénovation de logements sociaux.

Un cadre favorable à l'investissement en matière de logements

Les partenaires sociaux de la construction plaident pour que les décideurs politiques au niveau fédéral et au niveau régional œuvrent à la mise en place d'un cadre réglementaire, fiscal et juridique favorable à la création et à la rénovation (notamment énergétique) de logements de qualité sur le marché privé.

Étant donné le mismatch entre l'offre et la demande sur le marché immobilier privé et la demande croissante de logements attendue en raison des évolutions démographiques, il convient d'agir au niveau de l'offre en stimulant la construction neuve, le développement du parc de logements, les opérations de démolition-reconstruction et la reconversion d'immeubles. La rénovation du parc de bâtiments privés se déroule de plus trop lentement. Le rythme actuel ne permettra pas de répondre aux objectifs climatiques de l'UE, un parc de bâtiment à consommation d'énergie quasi nulle d'ici 2050. Les objectifs européens et l'accord de Paris sur le climat exigent donc des efforts supplémentaires pour rendre une grande partie des 5 millions de foyers économes en énergie d'ici 2050. Chaque année, au moins 3% ou 150 000 logements en Belgique doivent être entièrement rénovés ou reconstruits. Ces constats mettent en évidence la nécessité de créer et de mettre en place un cadre favorable à l'investissement en matière de logements.

Les partenaires sociaux de la construction n'ont aucune préférence pour tout type de soutien fiscal pour atteindre les objectifs climatiques, mais considèrent qu'il est important que les objectifs suivants soient pris en compte lors de l'adaptation des mesures de soutien existantes (ou de leur remplacement par de nouvelles). Ils estiment que les mesures doivent permettre d'augmenter l'offre de logements de qualité et de contribuer à améliorer les performances écologiques du parc de logements. Toute personne éligible doit pouvoir prétendre à l'avantage le plus égal possible (éventuellement via un accompagnement social) rendant attractif les investissements dans le logement de qualité. L'accompagnement doit s'appliquer tant à l'achat ou à la construction qu'à la

⁶ Objectif formulé dans le Pacte énergétique interfédéral belge et le Plan national intégré Energie Climat (PNEC) belge 2021-2030 pour répondre à l'objectif fixé par l'Union européenne d'atteindre un parc de bâtiments à consommation énergétique quasi nulle d'ici 2050 (ou « nearly zero energy building » en anglais, NZEB), formulé dans la directive sur la performance énergétique des bâtiments (DPEB).

rénovation ou à la reconstruction d'une maison écoénergétique. Pour les partenaires sociaux du secteur, la (re)construction ou la rénovation économe en énergie implique que le bénéfice de la mesure d'accompagnement doit toujours être lié à une amélioration de l'empreinte écologique du parc de logements.

Selon les partenaires sociaux de la construction, l'information, la sensibilisation et l'accompagnement de tous les acteurs font également partie des clés pour améliorer la qualité du parc de logements. L'accompagnement proactif et global des citoyens en matière de rénovation énergétique est dans ce cadre un élément crucial de la massification de la rénovation des logements. Il semble ainsi pertinent d'aller vers les citoyens et de proposer une offre « clé sur porte », à l'échelle d'un bâtiment, mais aussi à l'échelle d'un quartier - via des pooling de bâtiments et des partenariats avec les communes - lorsque cette solution est appropriée. De tels structures et projets innovants se mettent en place un peu partout en Belgique. Citons par exemple Corenove et Reno Plus en Wallonie, BENOveren en Flandre et COOP à Bruxelles.

Les partenaires sociaux de la construction estiment de plus qu'une attention particulière doit être portée au marché du logement locatif. Ce marché est confronté à des barrières spécifiques – la principale étant le dilemme du propriétaire-locataire ou « split incentive » - qui complexifient encore davantage la rénovation énergétique de ces logements par rapport aux habitations occupées par leur propriétaire. Ces barrières spécifiques expliquent le fait que les logements mis en location sont en moyenne de moins bonne qualité avec notamment des performances énergétiques plus faibles que les logements occupés par leur propriétaire. Or, malgré la moins bonne qualité des logements locatifs et les barrières spécifiques auxquels le secteur est confronté, les budgets et les aides publics (dont les subsides en matière de rénovation énergétique) sont majoritairement dirigés vers les propriétaires occupants et très peu vers le marché locatif. C'est pourquoi les partenaires sociaux de la construction estiment que des instruments devraient être mis à disposition des propriétaires-bailleurs – en particulier ceux qui n'ont pas les moyens – afin de les aider à améliorer la qualité de leur logement mis en location.

Les partenaires sociaux de la construction soulignent que les nouvelles formes d'habitat et de construction peuvent aussi être une piste de solution au manque de mesures structurelles pour répondre à la pénurie de logements abordables et de qualité. Il convient dès lors de mener une réflexion pour améliorer le cadre réglementaire, juridique et fiscal qui s'applique à ces solutions d'habitat et de construction alternatives. Les projets-pilotes innovants en la matière méritent en outre d'être soutenus par les pouvoirs publics.

Mener une réflexion sur la maîtrise des coûts du logement

Selon le rapport 2020 de la BNB⁷, la croissance des prix de l'immobilier résidentiel en Belgique s'est accélérée au cours des trois premiers trimestres de 2020, atteignant 5,2% en termes nominaux. Le rapport 2021⁸ indique que cette hausse des prix a continué et a atteint 8,5% sur les trois premiers trimestres de 2021 par rapport à la même période en 2020. Il s'agit de la hausse la plus vive depuis 2007. Et cette hausse des prix a touché toutes les régions du pays et tous les types de biens, maisons d'habitation ordinaires, villas et appartements. Ce rebond des prix immobiliers s'est naturellement répercuté sur le montant moyen emprunté pour l'achat d'un logement, qui est passé de 135 100 euros à la fin de 2020 à 144 300 euros en novembre 2021.

La hausse des prix de l'immobilier est due à une combinaison de plusieurs facteurs, dont une offre de logement insuffisante pour répondre à une demande croissante, la rareté des terrains constructibles

⁷ BNB (2021), Développements économiques et financiers : Réglementation et contrôle prudentiels, [Rapport 2020](#).

⁸ BNB (2022), Développements économiques et financiers : Réglementation et contrôle prudentiels, [Rapport 2021](#).

(accentuée par les limitations en termes d'aménagement du territoire à des fins de mobilité et d'environnement), des procédures de demandes de permis trop restrictives, lentes et complexes qui augmentent le coût des projets, ainsi que la hausse des coûts de construction, notamment liés aux réglementations en matière d'efficacité énergétique et environnementale⁹. Le prix des nouvelles constructions (et le coût des rénovations) a de plus été poussé à la hausse en 2020 et 2021 par l'augmentation des coûts des matériaux de construction lié notamment aux problèmes d'approvisionnement résultant de la crise sanitaire du coronavirus et de la flambée des prix de l'énergie¹⁰. Il en résulte des coûts plus élevés pour la création de nouveaux logements et rénovation des logements existants, ce qui risque de complexifier le développement de l'offre de logements abordables et de qualité. Avec cette hausse considérable des prix, les ménages ont également plus de mal à acquérir leur premier logement.

Plusieurs pistes de réflexion peuvent ainsi être menées pour maîtriser les coûts du logement. Celles-ci concernent notamment la maîtrise des coûts des matériaux de construction (via entre autres l'évaluation du bon fonctionnement du marché et le développement d'une industrie européenne de production de matériaux de construction, pour autant que celle-ci soit concurrentielle), la fluidification de la gestion des demandes de permis d'urbanisme et la préservation de l'accès au crédit hypothécaire.

Résoudre la pénurie de main d'œuvre dans le secteur de la construction

La création de nouveaux logements, que ce soit sur le marché public ou privé, nécessitera également de relever les défis auxquels fait face le secteur de la construction. Outre la crise des matériaux (problèmes de livraison et augmentations de prix), le Rapport de conjoncture du secteur de la construction du mois de février 2022¹¹ met en évidence que les entreprises du secteur sont très préoccupées par la pénurie de main d'œuvre, qui entrave fortement les prestations de services des entreprises de la construction.

Comme souligné à plusieurs reprises dans les rapports de conjoncture¹², le secteur de la construction est confronté depuis des années à des difficultés de recrutement de personnel qualifié. Et ces difficultés ne cessent de s'accroître. Constructiv chiffre le besoin annuel du secteur à 18 000 nouveaux ouvriers de la construction. Chaque année, 13 000 travailleurs sont recrutés via les circuits conventionnels d'enseignement et de formation et une grande partie des 5 000 travailleurs restants sont recrutés via des canaux alternatifs moins conventionnels. Le secteur réalise dans ce contexte chaque année des efforts substantiels pour recruter ces 5 000 derniers travailleurs. Selon la dernière enquête ERMG de la BNB réalisée la semaine du 26 octobre 2021, 95% des entreprises du secteur de la construction sondées affirment cependant avoir fait face à des difficultés de recrutement au cours des 6 mois précédents l'enquête et 40% que les difficultés à recruter du personnel adéquat étaient plus importantes que d'habitude sur cette même période. Une augmentation du besoin de remplacement annuel est en outre attendue dans les années à venir (et pour les 30 prochaines années) dans le secteur en raison du vieillissement de la population (départs à la retraite) et des investissements prévus notamment dans le cadre du « Green Deal » et du plan pour la reprise et la

⁹ Même si certaines économies d'énergie peuvent finalement revenir au propriétaire au cours des années ultérieures.

¹⁰ Cf. Rapports de conjoncture du secteur de la construction du mois de juin 2021 ([CCE 2021-2149](#)) et du mois de février 2022 ([CCE 2022-0250](#)).

¹¹ Cf. Rapport de conjoncture du secteur de la construction – février 2022, [CCE 2022-0250](#).

¹² Cf. Rapport de conjoncture du secteur de la construction – février 2022, [CCE 2022-0250](#); Rapport sur l'évolution conjoncturelle dans le secteur de la construction – juin 2021, [CCE 2021-2149](#).

résilience (PRR). Le Bureau fédéral du Plan s'attend à ce que le secteur crée 24 000 emplois uniquement d'ici à 2023¹³.

Les difficultés de recrutement auxquelles sont confrontées les entreprises du secteur de la construction appellent des initiatives pour assurer que les projets d'investissements prévus dans le secteur (logements sociaux, plans de relance, stratégies de rénovation du bâti, etc.) puissent être réalisés dans les meilleures conditions et que l'effet multiplicateur profite au maximum à l'économie belge et à l'emploi local. Dans ce contexte, les partenaires sociaux de la construction ont ainsi insisté dans leur avis précédant¹⁴ sur la nécessité de développer et de mettre en place une nouvelle vision et une nouvelle stratégie en matière d'emploi et de formation pour le secteur de la construction, avec l'ensemble des acteurs compétents (enseignement, organisations compétentes en matière de formation en alternance, médiateurs d'emploi, autorités publiques, etc.). Dans cet avis, ils ont également identifié les orientations spécifiques qui sont nécessaires pour garantir que les entreprises du secteur de la construction puissent disposer d'une main d'œuvre suffisante et qualifiée. Pour cela, l'orientation et l'activation des talents vers le marché du travail, la formation et la reconversion doivent être placés au centre de la politique d'emploi.

La lutte effective et efficace contre le dumping social et la fraude sociale (dont les abus liés au détachement et à la sous-traitance étrangère, les faux indépendants et le travail non déclaré dans les systèmes de prestations) reste également une priorité absolue pour les partenaires sociaux de la construction. Notamment pour s'assurer que le recours à des travailleurs étrangers sur les chantiers belges – c'est-à-dire le travail par le biais du Limosa - ne mène pas à une concurrence déloyale.

¹³ BUREAU FEDERAL DU PLAN (2021), Perspectives économiques 2021-2026, [24 juin 2021](#).

¹⁴ Cf. La vision des partenaires sociaux de la construction pour assurer les besoins de formation et d'emploi du secteur dans les années à venir, [CCE 2021-1301](#).

Bibliographie

BANQUE NATIONALE DE BELGIQUE (2021), Développements économiques et financiers : Réglementation et contrôle prudentiels, Rapport 2020.

BANQUE NATIONALE DE Belgique (2022), Développements économiques et financiers : Réglementation et contrôle prudentiels, Rapport 2021.

BUREAU FEDERAL DU PLAN (2021), Perspectives économiques 2021-2026, Bruxelles : BFP.

CONSEIL CENTRAL DE L'ECONOMIE (2019), Le secteur de la construction, partenaire d'une politique climatique ambitieuse sur les plans économiques et social, Mémoire CCE 2019-0950.

CONSEIL CENTRAL DE L'ECONOMIE (2020), Le nouvel accord de gouvernement examiné du point de vue du secteur de la construction », Avis CCE 2020-2380.

CONSEIL CENTRAL DE L'ECONOMIE (2021), Rapport de conjoncture du secteur de la construction -juin 2021, Rapport CCE 2021-2149.

CONSEIL CENTRAL DE L'ECONOMIE (2021), La vision des partenaires sociaux de la construction pour assurer les besoins de formation et d'emploi du secteur dans les années à venir, Avis CCE 2021-1301.

CONSEIL CENTRAL DE L'ECONOMIE (2022), Rapport de conjoncture du secteur de la construction -février 2022, Rapport CCE 2022-0250.